Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6721

15. 01. 97

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr (15. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
– Drucksache 13/4386 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften

A. Problem

Alle rechtlichen Entscheidungen, die die Schienenfahrzeuge sowie die Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes betrafen, waren vor der mit dem Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) gesetzlich vollzogenen Bahnreform in bundeseigener Verwaltung zu treffen. Diese Rechtslage sollte nach Auffassung des Bundesrates mit der Bahnreform nicht geändert werden. Es sollten lediglich die hoheitlichen Aufgaben, die der Deutschen Bundesbahn oblagen und von der nunmehr privatrechtlich und nicht mehr als Behörde geführten Deutschen Bahn AG nicht wahrgenommen werden können, auf das Eisenbahn-Bundesamt verlagert werden.

§ 4 Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes weicht aber im Wortlaut so weit von der früheren Vorschrift, § 38 des Bundesbahngesetzes, ab, daß die Auslegung der Bestimmung umstritten ist. Dies führt dazu, daß die Deutsche Bahn AG derzeit teilweise ohne genehmigungs- und aufsichtsbehördliches Tun handelt und damit Fakten schafft. Die Probleme bestehen vor allem im Bereich des Umweltschutzes.

Ein besonderes Problem besteht im Bereich des Brandschutzes. Vor der Bahnreform hat die Deutsche Bundesbahn für ihre Betriebsanlagen die Aufgaben des Brandschutzes wahrgenommen. Rechtsgrundlage war § 38 des Bundesbahngesetzes. Zwar ist im Text des § 38 des Bundesbahngesetzes der Brandschutz nicht ausdrücklich genannt, die Deutsche Bundesbahn hatte aber anerkannt, daß sie für den Brandschutz zuständig war.

Nunmehr sind die Deutsche Bahn AG, das Eisenbahn-Bundesamt und das Bundesministerium für Verkehr der Auffassung, durch die mit der Bahnreform vorgenommene gesetzliche Neuregelung des Eisenbahnwesens habe die Deutsche Bahn AG keine Aufgaben des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung

wahrzunehmen. Vielmehr seien jetzt auch für diesen Bereich die Kommunen aufgrund von Landesrecht zuständig. Desgleichen wird die Auffassung vertreten, daß die Aufgaben der Brandschutz- und technischen Hilfeleistungsaufsicht nicht vom Eisenbahn-Bundesamt, sondern von den nach Landesrecht zuständigen Behörden wahrzunehmen seien. – Der Bundesrat teilt diese Auffassung nicht. Die Zuständigkeit des Bundes soll auch in diesem Bereich beibehalten werden.

Es besteht dringender Handlungsbedarf, weil die Deutsche Bahn AG derzeit teilweise ohne genehmigungs- und aufsichtbehördliches Tun handelt und Fakten schafft.

Eine gesetzliche Klarstellung ist erforderlich, um Kompetenzstreitigkeiten zu beenden und somit notwendiges behördliches Handeln sicherzustellen.

B. Lösung

Entsprechend der Zielsetzung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren zum Eisenbahnneuordnungsgesetz sollen alle Aufgaben im Bahnbereich, die vor der Bahnreform vom Bund wahrgenommen wurden, auch weiterhin vom Bund wahrgenommen werden (mit Ausnahme der ausdrücklich mit der Bahnreform gewollten Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs).

Dementsprechend wird

- der Wortlaut des § 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes eindeutig gefaßt;
- in § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes klargestellt, daß auch die Brandschutz- und technische Hilfeleistungsaufsicht zur Eisenbahnaufsicht gehört.

Der Ausschuß empfiehlt mit Mehrheit, den Gesetzentwurf des Bundesrates im wesentlichen – insbesondere hinsichtlich der Regelung des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung – abzulehnen, im übrigen aber anzunehmen.

Große Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs im ganzen.

D. Kosten

Die vom Bundesrat gewünschte Gesetzesänderung hatte nach seiner Auffassung keine finanziellen Auswirkungen gegenüber der Rechtssituation vor der Bahnreform.

Die Kosten der dem Eisenbahn-Bundesamt obliegenden Aufgaben werden hauptsächlich durch Gebühren gedeckt. Die Bundesregierung hat allerdings darauf hingewiesen, daß mit der (vom Ausschuß für Verkehr empfohlenen) Zustimmung zu Artikel 1 Nr. 3 beim Eisenbahn-Bundesamt ein zusätzlicher Dienstpostenbedarf von 19 Planstellen entsteht.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/4386 in nachstehender Fassung anzunehmen:

Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes

§ 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396, 1994 I S. 2439) wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift ist das Wort „Sicherheitsvorschriften" durch die Wörter „Sicherheitspflichten, Zuständigkeiten des Eisenbahn-Bundesamtes" zu ersetzen.
2. Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

   „(2) Baufreigaben, Abnahmen, Prüfungen, Zulassungen, Genehmigungen und Überwachungen für Errichtung, Änderung, Unterhaltung und Betrieb der Betriebsanlagen und für Schienenfahrzeuge von Eisenbahnen des Bundes auf Grund anderer Gesetze und Verordnungen obliegen ausschließlich dem Eisenbahn-Bundesamt. § 5 Abs. 5 bleibt unberührt."

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 4. Dezember 1996

Der Ausschuß für Verkehr

Dr. Dionys Jobst	**Lothar Ibrügger**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Lothar Ibrügger

I.

Den Gesetzentwurf des Bundesrates auf Drucksache 13/4386 hat der Deutsche Bundestag in seiner 107. Sitzung am 23. Mai 1996 zur alleinigen Beratung an den Ausschuß für Verkehr überwiesen. Der Ausschuß für Verkehr hat über den Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 26. Juni 1996, 6. November 1996 und 4. Dezember 1996 beraten und mehrheitlich Ablehnung empfohlen.

II.

Der Schwerpunkt des Gesetzentwurfs liegt in der Klarstellung in § 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, daß zu einer sicheren Betriebsführung und dem betriebssicheren Zustand aller Anlagen und Fahrzeuge der Eisenbahnen auch die Maßnahmen des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung gehören. In dem Gesetzentwurf wird darauf hingewiesen, daß die Deutsche Bundesbahn vor der Eisenbahnreform faktisch für ihre Betriebsanlagen die Aufgaben des Brandschutzes wahrgenommen hatte. Inzwischen seien die Deutsche Bahn AG (DBAG) und das Eisenbahn-Bundesamt sowie das Bundesministerium für Verkehr der Auffassung, daß durch die mit der Bahnreform vorgenommene gesetzliche Neuregelung des Eisenbahnwesens die Deutsche Bahn AG keine Aufgaben des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung wahrzunehmen habe. Vielmehr seien jetzt auch für diesen Bereich die Kommunen aufgrund von Landesrecht zuständig. Auch die Aufsicht in diesem Bereich obliege nicht dem Eisenbahn-Bundesamt, sondern den nach Landesrecht zuständigen Behörden. Der Bundesrat steht demgegenüber auf dem Standpunkt, daß die Zuständigkeit des Bundes auch in diesem Bereich beibehalten werden sollte. Zusätzlich soll klargestellt werden, daß das Allgemeine Eisenbahngesetz die Pflicht zur Beachtung der umweltrechtlichen Bestimmungen – die früher in § 38 des Bundesbahngesetzes geregelt war – nicht einschränkt. Schließlich soll durch eine Neufassung des § 4 Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes klargestellt werden, daß – bezogen auf die Eisenbahnen des Bundes – eine sachliche Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes sowohl für Genehmigungen als auch für Überwachungsaufgaben gegeben ist und sich die materiellen Voraussetzungen für den Vollzug aus den anderen Gesetzen ergeben. Die übrigen Regelungen des Gesetzentwurfs sind Folgevorschriften.

Die Bundesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf (Drucksache 13/4386, S. 7 f.) der Hauptforderung, die Aufgaben des Brandschutzes auf die Eisenbahnen zu verlagern, nicht zugestimmt. Sie verwies darauf, daß die Länder nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung die Gesetzgebungszuständigkeit für den Bereich Brandschutz haben. Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes könne auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs (vgl. Artikel 73 Nr. 6a GG) hergeleitet werden. Sie stellte sich zugleich auf den Standpunkt, daß die landesrechtlichen Brandschutzvorschriften ausreichten und die öffentlichen Feuerwehren in der Lage seien, die ihnen obliegenden Brandschutzaufgaben zu erfüllen. Andererseits könnten schon jetzt aufgrund von Landesrecht die Länder den Eisenbahnen oder öffentlichen Feuerwehren bestimmte Einsatzbereiche zur Brandbekämpfung zuweisen, wenn ausreichende Gründe dafür sprächen (z. B. eine bestimmte von dem Betrieb ausgehende Brand- und Explosionsgefahr). Auch aus § 38 des Bundesbahngesetzes ergebe sich keine allgemeine Zuständigkeit für den Brandschutz für die Deutsche Bundesbahn. Zudem wäre die geforderte Aufgabenverlagerung des Brandschutzes auf die Eisenbahnen unvereinbar mit dem Ziel der Eisenbahnstrukturreform, die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen zu stärken, und wäre im Hinblick auf die Wettbewerber bei Straße und Schiffahrt wettbewerbsverzerrend. Der vorgeschlagenen Neufassung des § 4 Abs. 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes stimmte die Bundesregierung demgegenüber zu.

Die Bundesregierung wies darauf hin, daß die Annahme des Gesetzentwurfs – entgegen den Angaben des Bundesrates im Vorblatt – erhebliche Mehrkosten für die Eisenbahnen entstehen lassen würde. So würde die Regelung von Artikel 1 Nr. 3 einen zusätzlichen Dienstpostenbedarf von 19 Planstellen und die Regelung in Artikel 2 weitere 19 Planstellen beim Eisenbahn-Bundesamt erfordern. Die Eisenbahnen des Bundes würden durch die Aufgabe der umfassenden Vorsorge für den Brandschutz und die technische Hilfeleistung mit erheblichen Kosten belastet.

Der Ausschuß für Verkehr erörterte in seiner Sitzung am 26. Juni 1996 eingehend die verfassungsrechtlichen Fragen sowie die Kostenaspekte. Das Bundesministerium für Verkehr legte daraufhin dem Ausschuß einen Bericht der Bundesregierung über die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der örtlichen Feuerwehren sowie über die Maßnahmen der Deutschen Bahn AG für den Brandschutz in Gefahrensituationen vor. Sie bekräftigte darin ihren Standpunkt, daß es dem Bund an der Gesetzgebungskompetenz für den Brandschutz fehle und daß es Aufgabe der Länder sei, im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit oder im Vollzug bestehenden Landesrechts die Eisenbahnen zur Abwehr von Bränden oder zur technischen Hilfeleistung heranzuziehen. Unbestritten sei demgegenüber die Verantwortung der Eisenbahnen für vorbeugende Maßnahmen und für die Wahrnehmung ihrer Sicherheitspflichten im Rahmen der allgemeinen Anforderungen an den Brandschutz, die sich aus Rechtsvorschriften ergäben

(z. B. Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, Bauordnungen der Länder, Unfallvorschriften usw.). Sie hielt zudem die Befürchtung, daß den Gemeinden neue Aufgaben mit der Folge höherer Kosten zufallen würden, für unbegründet. Sodann legte sie im einzelnen dar, wie die DB AG den Aufbau eines umfassenden Notfallmanagements zu einem vorläufigen Abschluß gebracht habe.

Nachdem sich die Innenminister einiger Bundesländer sowie Vertreter der Kommunen mit unterschiedlichen Auffassungen an den Ausschuß für Verkehr gewandt hatten, stellte das Bundesministerium für Verkehr mit Schreiben vom 26. November 1996 zusammenfassend seinen Standpunkt dar. Danach sollte der Vorschlag des Bundesrates aus verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Gründen abgelehnt werden. Soweit besondere Gefahren mit den üblichen Mitteln der örtlichen Feuerwehren nicht abwendbar seien, könnten die Eisenbahnen nach Landesrecht von der für die Gefahrenabwehrplanung zuständigen Behörde für bestimmte personelle und sachliche Vorkehrungen verpflichtet werden.

Sofern das Bestreben bestehe, bestimmte Sachverhalte bundeseinheitlich zu regeln, seien die bestehenden Ländergremien der Innenressorts für die Schaffung einer einheitlichen Grundposition zuständig; die Umsetzung erfolge dann durch Landesgesetzgebung bzw. Landesvollzug.

Der Berichterstatter betonte, erforderlich sei eine rechtliche Würdigung der Sicherheitsanforderungen in § 2 Abs. 3, §§ 4 und 26 im Allgemeinen Eisenbahngesetz, insbesondere der Frage, ob der Bund nicht doch gehalten sei, für vorbeugende Maßnahmen in der Wahrnehmung von Sicherheitspflichten mit weiteren Klarstellungen im Gesetz, durch Verordnungen oder durch gezielte Aufsichtsmaßnahmen des Bundesministeriums für Verkehr die sich speziell aus dem Betrieb der Eisenbahnen ergebenden Gefährdungspotentiale bei Störungen und Schäden durch bundeseinheitliche Regelungen und Verhaltensweisen besser zu beherrschen. Es sei insbesondere bei vielen Gemeinden unklar gewesen, wer – auch angesichts der Zuständigkeitsveränderungen innerhalb der DB AG – für den Brandschutz und die technischen Hilfeleistungen an den Schienenwegen zuständig sei. Man sollte dem Gesetzentwurf daher insoweit zustimmen, als sich die Bundesregierung ihm angeschlossen habe, ihn im übrigen – und damit bei dem Hauptpunkt, dem Brandschutz und der technischen Hilfeleistung – aber ablehnen. Inhaltlich solle man also insbesondere dem Artikel 1 Nr. 3 zustimmen, wonach Baufreigaben, Abnahmen usw. der Betriebsanlagen und Schienenfahrzeuge für Eisenbahnen des Bundes ausschließlich dem Eisenbahn-Bundesamt obliegen sollen; daraus ergebe sich auch die Folgeänderung in Artikel 1 Nr. 1. Dem Hauptanliegen des Bundesrates, der Zuständigkeitsregelung beim Brandschutz und der technischen Hilfeleistung, könne man sich aber aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht anschließen. Dem Bund stehe für diesen Bereich keine Gesetzgebungskompetenz zu. Diese Auffassung sei auch von den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen geäußert worden. Allerdings bedürfe dieser Bereich einer Regelung. Die Auffassung der Bundesregierung, wonach die Gefahrenlage an den Schienenwegen des Bundes nicht durchgreifend durch eisenbahnspezifische Besonderheiten geprägt sei und nicht von „normalen" Brandschutzfällen abweiche, treffe nicht zu.

Dieser These hätten sich auch die Innenminister der Bundesländer nicht angeschlossen; sie decke sich zudem nicht mit eigenen Feststellungen. Es fehle auch vor Ort beispielsweise bei den Bahnvorstehern an ausreichenden Kenntnissen über die dem Geschäftsbereich Netz der DB AG zugeordneten Notfallmanager; dies hänge mit der Aufteilung der DB AG in einzelne Geschäftsbereiche zusammen, die in nächster Zukunft bis zur Bildung eigener Aktiengesellschaften führen solle. Diese Koordinierungsprobleme seien bisher nicht gelöst. Besondere Gefährdungsprobleme ergäben sich beispielsweise aus dem Hochspannungsbetrieb, der Erdung usw. Folglich müßten die Innenminister vor Ort feststellen, welches besondere Gefährdungspotential bei den stationären Anlagen und dem rollenden Material vorhanden sei. Man sollte sich hier um eine bundeseinheitliche Lösung bemühen. Fragen der die Leistungsfähigkeit der örtlichen Feuerwehren übersteigenden Anforderungen beim Brandschutz an den Bahnstrecken müßten in der Innenministerkonferenz der Bundesländer mit hoher Priorität erörtert werden. Auch der Bund müsse – obwohl formal nicht zuständig – ein großes Interesse daran haben, daß die Bahnreform nicht gefährdet werde. Er sei immerhin zuständig u. a. für die technische und Bauaufsicht über Betriebsanlagen der DB AG, Betriebsgenehmigungen für Eisenbahnen des Bundes, Unfalluntersuchungen sowie hoheitliche Aufsichts- und Mitwirkungsrechte (Baufreigaben, Abnahmen, Prüfungen, Zulassungen) sowie die Wahrnehmung der Aufgaben der Gewerbeaufsicht. Dies obliege dem Eisenbahn-Bundesamt, das seinerseits vom Bundesministerium für Verkehr kontrolliert werde. – Der Berichterstatter erklärte sodann für die Fraktion der SPD, dem Gesetzentwurf insoweit zuzustimmen, als auch die Bundesregierung zugestimmt habe, ihn im übrigen aber aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen.

Die Fraktion der CDU/CSU betonte ebenfalls, daß der Brandschutz nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes Sache der Länder sei. Folglich könnten insoweit dem Eisenbahn-Bundesamt keine Aufgaben zugewiesen werden. Daher könne man dem Gesetzentwurf im wesentlichen nur zustimmen, soweit auch die Bundesregierung Zustimmung empfohlen habe, müsse aber den Gesetzentwurf im Kernpunkt – nämlich Brandschutz und technische Hilfeleistung – ablehnen. Allerdings könne es bei Eisenbahnunfällen zu schwerwiegenden Zeitverzögerungen kommen, wenn die örtlichen Einsatzkräfte den Gefahren nicht umfassend begegnen könnten, beispielsweise wegen der Erdung des Bahnnetzes; zudem seien die Betriebsfeuerwehren der Bahn verringert worden. Insoweit gebe es Handlungsbedarf für den Bund, die DB AG und die Länder, insbesondere die Innenministerkonferenz.

Die Fraktion der F.D.P. bedauerte ebenfalls, daß die angesprochenen Fragen derzeit nicht geregelt sind und die Verantwortlichkeiten zwischen den Beteiligten

– DB AG, Bund und Ländern – nicht eindeutig abgegrenzt seien. Daher sei eine Klarstellung über den Gesetzentwurf notwendig. Der Brandschutz sei in erster Linie Ländersache; die Länder dürften aber manche Dinge mit bindender Wirkung für die DB AG regeln, beispielsweise ggf. Stützpunkt- und Werksfeuerwehren vorschreiben. Im wesentlichen könne man dem Gesetzentwurf des Bundesrates nicht zustimmen, ganz abgesehen davon, daß auch die nichtbundeseigenen Eisenbahnen betroffen wären, obwohl dies bisher ausschließlich landesrechtlich geregelt worden sei. Die Fraktion der F.D.P. schließe sich daher den Vorschlägen des Berichterstatters an.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gab zu bedenken, daß die Brandschutzsituation bei den Eisenbahnen nicht vergleichbar sei mit denen der Straße, etwa hinsichtlich der Zugänglichkeit zu den Unfallstellen oder für die Ausstattung der örtlichen Feuerwehren bei Unfällen beispielsweise von Gefahrguttransportern. Im Ergebnis schließe sich die Fraktion ebenfalls dem Vorschlag des Berichterstatters an.

Bonn, den 4. Dezember 1996

Lothar Ibrügger

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333